

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 11/2005 vp**

Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä joulukuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 266/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Kimmo Hakonen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Riissanen, Rajavartiolaitoksen esikunta
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Martin Scheinin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on tehostaa terrorismin ja muun järjestäytyneen rikollisuuden estämistä, paljastamista ja selvittämistä lisäämällä poliisin tiedonhankintaoikeuksia. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella teknisestä tarkkailusta sekä televalvonnasta ja -kuuntelusta samoin kuin peitetoiminnasta ja valeostosta. Poliisilakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset mahdollisuudesta järjestää turvatarkastuksia poliisin toimitiloissa. Lailla ehdotetaan annettavaksi myös yleiset säännökset poliisimiehen oikeuksista ja velvollisuuksista. Lisäksi esitys sisältää lakiehdotukset oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain, tieliikennelain, tuloverolain, henkilötietojen käsittelystä poliisi-

toimessa annetun lain sekä keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan viimeistään 1 päivänä toukokuuta 2005.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain useiden perusoikeuksien näkökulmasta. Monet ehdotetuista säännöksistä ovat merkityksellisiä perustuslain 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden kannalta samoin kuin perustuslain 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan näkökulmasta. Perus-

teluissa tarkastellaan joitakin säännöksiä myös perustuslain 13 §:ssä turvatun kokoontumisvapauden, 15 §:ssä suojatun omaisuuden ja 18 §:ssä suojattujen oikeuksien kannalta. Merkitystä on myös perustuslain 21 §:n säännöksillä oikeusturvasta, 80 §:n säännöksillä lain alasta ja

124 §:n säännöksillä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on tehostaa poliisin toimintaa terrorismin ja muun järjestäytyneen rikollisuuden estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi laajentamalla poliisilakiin perustuvia poliisin tiedonhankintaoikeuksia. Lakiin ehdotetaan muun ohella lisättäviksi uudet säännökset telekuuntelusta, tiedon hankkimisesta matkaviestimen sijainnista ja poliisin tietolähdetoiminnasta. Lisäksi ehdotetaan laajennettaviksi poliisin oikeuksia tekniseen tarkailuun ja televalvontaan samoin kuin peitetoimintaan ja valeostoon.

Erityisesti telepakkokeinojen käyttö merkitsee puuttumista niiden kohteina olevien henkilöiden useisiin perusoikeuksiin, kuten kotirauhan turvaan ja yksityiselämän suojaan samoin kuin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Näiden pakkokeinojen käytön valvontaan on niiden perusoikeusherkän ja salaisen luonteen vuoksi kiinnitetty nykyisessä sääntelyssä erityistä huomiota.

Oikeusturvan kannalta on olennaista, että telepakkokeinon käytöstä päättää pääsäännön mukaan tuomioistuin. Tämän lisäksi sisäasiainministeriön tehtävänä on valvoa näiden pakkokeinojen käyttöä. Ministeriön on pakkokeinolain 15 §:n, poliisilain 33 §:n 3 momentin ja tullilain 20 g §:n 3 momentin perusteella annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus kyseisissä lainkohdissa mainittujen telepakkokeinojen käytöstä. Puolustusministeriön on poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain mukaan vastaavasti annettava vuosittain kertomus eduskunnan oikeusasiamie-

helle teknisen kuuntelun käytöstä. Peitetoiminnan kohdalla noudatetaan samanlaista sisäasiainministeriön eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain antamaan kertomukseen perustuvaa jälkikäteistä valvontamenettelyä, joka nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan ulotettavaksi myös poliisin epäkonventionaaliseen tiedonhankintaan liittyvien harhautus- ja peittelytoimien valvontaan.

Pakkokeinojen käytön jälkikäteistä valvontajärjestelmää on sen puutteisiin kohdistetun arvostelun jälkeen kehitetty¹, eikä valiokunnalla ole perusteita epäillä, etteikö uusi salaisten pakkokeinojen käsittelyjärjestelmä parantaisi sisäasiainministeriön mahdollisuuksia valvoa telepakkokeinojen käyttöä (PeVM 2/2004 vp, s. 3/II). On kuitenkin syytä korostaa, ettei tämä vaikuta pakkokeinolainsäädäntöä soveltavien tuomioistuinten tehtävään huolehtia pakkokeinojen kohteiden oikeusturvasta. Menettelyyn on nykyisen lainsäädännön mukaan kytketty pakkokeinon kohteen etua edustava julkinen asiamies vain pakkokeinolain mukaisissa niin sanotuissa asuntokuuntelutapauksissa.

Telepakkokeinojen käytöstä ja valvonnasta tehtyjen selvitysten perusteella näyttää siltä, että lainsäädäntö on osalle sen soveltajista edelleenkin vierasta tai vaikeasti sovellettavaa (PeVM 2/2004 vp, s. 3/II)². Tämä johtuu ainakin osaksi siitä, että lainsäädäntöä on kehitetty — nyt käsi-

¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003, s. 69—79.

² Ks. myös Jaakko Jonkka: Poliisin johtamisyjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 46/2004, s. 60.

teltävänä olevan esityksen tapaan — poliisi-, pakkokeino- ja tullilain osittaisuudistuksilla (PeVM 2/2004 vp, s. 3/II).³ Poliisin oikeudesta saada teleyritykseltä viestinnän tunnistamistietoja säädetään myös sähköisen viestinnän tietosuojalainsäädännössä. Lisäksi telepakkokeinoista sisältyy säännöksiä lakiin poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa. Kokonaisuudesta on näin muodostunut vaikeaselkoinen ja systemaattikaltaan epäselvä. Samanlaiset heikkoudet rasittavat yleisemminkin pakkokeinolainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi kiinnittänyt huomiota pakkokeinolain näyttökynnyssäännöksissä käytettyjen ilmaisujen epäselvyyteen ja moninaisuuteen (PeVL 36/2002 vp, s. 3/I). Tullilain muutosehdotusta arvioidessaan valiokunta taas ei pitänyt johdonmukaisena, että rikosten ehkäisyssä samat toimivaltuudet ovat ainakin sanonnallisesti arvioiden helpommin käytettävissä kuin esitutkinnan aikana (PeVL 37/2002 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta pitää edellä esitetyn perusteella tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään toimiin telepakkokeinoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen aikaansaamiseksi. Tavoitteena tulee olla perusoikeusjärjestelmän vaatimukset täyttävä, selkeä ja johdonmukainen sääntelykokonaisuus. Tavoitteen saavuttaminen saattaa edellyttää pakkokeinolainsäädännön uudistamista muiltakin kuin telepakkokeinoja koskevilta osilta. Samalla on tärkeää ennakkoluulottomasti kokonaisuudesta käsin arvioida nykyisten oikeusturva- ja valvontajärjestelmien kehittämistarpeita ja valmistella tarvittaessa ehdotukset lainsäädännön uudistamiseksi näiltäkin osin.

Telekuuntelu

Poliisimiehellä on poliisilakiehdotuksen 31 d §:n 1 momentin perusteella oikeus rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi kohdistaa telekuuntelua henkilön hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleliittymään, -osoitteeseen tai -päätelaitteeseen, jos

³ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003, s. 78—79.

henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän momentissa mainittuun terrorismirikokseen. Lisäedellytyksenä on, että saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi.

Telekuuntelussa on lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan kysymys teleliittymään, -osoitteeseen tai -päätelaitteeseen tulevan tai siitä lähtevän viestin kuuntelemisesta tai tallentamisesta salaa viestin sisällön selvittämiseksi. Ehdotetun valtuuden nojalla on siten mahdollista puuttua luottamuksellisen viestin salaisuuteen.

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan loukkaamaton. Lailla voidaan pykälän 3 momentin nojalla kuitenkin säätää rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkinnassa.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että rikosten tutkinnasta perustuslain 10 §:n 3 momentin mielessä voi olla kysymys myös tapauksissa, joissa on esillä konkreettinen ja yksilöity rikosepäily (PeVL 37/2002 vp, s. 3/I, PeVL 5/1999 vp, s. 2—3, PeVL 2/1996 vp, s. 2/I). Valiokunta on toisaalta pitänyt tärkeänä, että toimenpiteen valtiosääntöoikeudellisen sallittavuuden edellytyksenä oleva konkreettinen ja yksilöity rikosepäily tuodaan selvästi esille myös säännöksen sanamuodossa (PeVL 5/1999 vp, s. 3/I). Lakiehdotus täyttää nämä vaatimukset.⁴ Koska terrorismirikokset on lisäksi perustellusti luettava perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantaviin rikoksiin, voidaan lakiehdotus näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

⁴ Valiokunta ei voi yhtyä esityksen perusteluissa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan säännös ei välttämättä edellytä konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn käsillä oloa. Näkemys herättää epäilyn poliisilain nykyisen 31 c §:n 1 momentin soveltamiskäytännön asianmukaisuudesta. Momentti on näet näiltä osin muotoiltu samoin sanoin ("henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen") kuin nyt käsiteltävänä oleva ehdotus.

Lakiehdotuksen 31 d §:n 2 momentin säännös poliisimiehen oikeudesta telekuunteluun tilanteessa, jossa kuuntelu on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi, ei valiokunnan aiemman käytännön valossa (PeVL 5/1999 vp, s. 7/I) vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Televalvonta

Esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 5/1999 vp, s. 6—7) säädettyä poliisilain 31 c §:n 1 momenttia televalvonnan edellytyksistä. Poliisilla on ehdotuksen mukaan oikeus televalvontaan nykyisten perusteiden lisäksi myös silloin, jos henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän paritukseen tai momentissa tarkoitettujen rikosten rangaistavaan yritykseen taikka terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun. Rangaistusasteikon perusteella määräytyvää edellytystä ehdotetaan niin ikään muutettavaksi. Ehdotuksen perusteella televalvontaan riittää perusteltu oletus rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, kun nykyisin edellytetään rikosta, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin neljä kuukautta vankeutta.

Televalvonta merkitsee tunnistamistietojen hankkimista televiesteistä, jotka on lähetetty yleiseen viestintäverkkoon tai siihen liitettyyn viestintäverkkoon kytketystä teleliittymästä, sähköpostiosoitteesta tai muusta teleosoitteesta tai telepäätelaitteesta taikka vastaanotettu sellaiseen, ja tällaisen liittymän tai laitteen tilapäistä sulkemista sekä matkaviestimen sijaintitiedon hankkimista.

Viestin tunnistamistiedot jäävät valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (esim. PeVL 37/2002 vp, s. 3/I). Valiokunta on lisäksi pitänyt mahdollisena, että tunnistamistietojen saaminen jätetään sitomatta tiettyihin rikostyyppeihin, jos sääntely muutoin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 37/2002 vp, s. 3/I).

Ehdotuksessa televalvonta kytkeytyy voimassa olevan lain tapaan osin rangaistusasteikon pe-

rusteella määräytyviin rikoksiin ja osin tiettyihin rikostyyppeihin. Rangaistusasteikon ja rikostyyppien osalta ehdotus vastaa pakkokeinonlain 5 a luvun 3 §:n 1 momentin säännöksiä televalvonnan edellytyksistä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että sääntelyn taustalla oleva rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen intressi ja että televalvonnasta 32 b §:n nojalla kiiretilanteita lukuun ottamatta päättää tuomioistuin (PeVL 37/2002 vp, s. 3), voidaan lakiehdotus näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Tekninen tarkkailu

Yleistä. Esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 15/1994 vp, PeVL 5/1999 vp) säädetyn poliisilain 31 §:n 3 ja 4 momentin säännöksiä teknisen tarkkailun edellytyksistä.

Teknisellä tarkkailulla tarkoitetaan laissa jatkuva tai toistuvaa tiettyyn henkilöön kohdistuvaa teknisellä laitteella tapahtuvaa kuuntelua ja äänen tallentamista, katselua ja kuvaamista sekä kulkuneuvon tai tavaran liikkumisen seurantaa. Teknistä tarkkailua voidaan poliisilain 31 §:n 1 momentin mukaan kohdistaa vakituiseen asumiseen käytetyn huoneen tai tilan ulkopuolella olevaan henkilöön taikka kulkuneuvoon tai tavararaan. Yleisenä edellytyksenä on, että teknisen tarkkailun avulla voidaan perustellusti olettaa saatavan rikoksen torjumiseksi tarvittavia tietoja.

Tekninen kuuntelu. Tekninen kuuntelu on 31 §:n 3 momenttiin ehdotetun lisäyksen perusteella mahdollista, jos henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun.

Valtuuden käyttö merkitsee puuttumista perustuslain 10 §:ssä turvattuihin yksityiselämän suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelussa on kuitenkin epäilyksittä kysymys sellaisesta yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavasta rikoksesta, jota tar-

koitetaan perustuslain 10 §:n 3 momentissa. Terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu mainitaan teknisen kuuntelun ja teknisen katselun edellytyksenä myös pakkokeinolain 5 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja 4 a §:n 2 momentissa. Muutoinkin ehdotus täyttää tällaiselle sääntelylle perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut vaatimukset. Lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Asunnossa olevan henkilön tarkkailu. Tekninen tarkkailu voi ehdotetun 31 §:n 4 momentin perusteella kohdistua asunnossa olevaan henkilöön sillä uudella edellytyksellä, että tarkkailu on välttämätöntä tekeillä tai uhkaamassa olevan terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen estämiseksi. Valtuuden nojalla on mahdollista puuttua paitsi yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen myös perustuslaissa turvattuun kotirauhaan. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla kuitenkin säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista.

Toimenpiteet terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen estämiseksi ovat hyväksyttävissä tällaisen rikoksen kohteena olevien perusoikeuksien turvaamiseksi. Ehdotus rinnastuu voimassa olevan lain siihen edellytykseen, jonka mukaan niin sanotun rynnäkkötarkkailun tulee olla välttämätöntä toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Esityksen perusteluista ilmenevä tarkoitus nimittäin on, että tekninen tarkkailu olisi uudenkin säännöksen nojalla mahdollista vain, jos tarkkailu on välttämätöntä poliisitoimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi. Tämä on toimenpiteen suorittamiseen osallistuvien hengen ja terveyden suojaamiseksi perusteltua ja hyväksyttävää. Ehdotetun säännöksen sanamuodon perusteella näyttää kuitenkin siltä, että terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen estäminen olisi itsenäinen edellytys tekniselle tarkkailulle. Säännöksen sanamuoto on tarkistettava esityksen tarkoitusta vastaavaksi.⁵

Matkaviestimen sijaintitieto

Poliisille voidaan 1. lakiehdotuksen 31 f §:n perusteella antaa lupa saada tieto niistä matkaviestimistä, joista tietyinä aikana kirjautuu tieto tietyn paikan läheisyydessä sijaitsevan tukiaseman kautta telejärjestelmään. Edellytyksenä on, että tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys 31 c §:n 1 momentissa tarkoitettu rikoksen estämisessä tai saman pykälän 2 momentissa tarkoitettu vaaran torjumisessa. Poliisi voi lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 6 kohdan takia hankkia matkaviestimen sijainnista tiedon myös televalvontaa koskevien 31 c §:n säännösten nojalla.

Sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan, jonka lähtökohtana on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten ja ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen. Sääntely liittyy myös perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen (PeVL 9/2004 vp, s. 5/II, PeVL 36/2002 vp, s. 5/II).

Perustuslakivaliokunta antoi pakkokeinolain vastaavaa sääntelyä arvioidessaan suurta painoa sille, että kysymyksessä oleva yksityiselämän suojan rajoitus on varsin vähäinen verrattuna rajoituksen perusteena olevan yhteiskunnallisen intressin tärkeyteen (PeVL 36/2002 vp, s. 5/II). Tämä on soveltuva lähtökohta myös nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen arvioinnille. Poliisin oikeus on sidottu varsin tiukkoihin edellytyksiin siitä, että sijaintitietojen saamisella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys verraten törkeiden rikosten estämisessä taikka henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumisessa. Sijaintitietojen salassapitoon sovelletaan poliisilain

⁵ Säännös on mahdollista muotoilla esimerkiksi seuraavasti: "Poliisimiehellä on oikeus kohdistaa teknistä tarkkailua myös asunnossa olevaan henkilöön, jos se on välttämätöntä poliisitoimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi. Lisäksi edellytyksenä on, että tekninen tarkkailu on välttämätöntä toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi taikka tekeillä olevan tai uhkaamassa olevan terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen estämiseksi."

43 §:ää poliisin henkilöstöön kuuluvan vaihtoluovollisuudesta. Pakkokeinolain käsittelyn yhteydessä valiokunta piti lisäksi merkityksellisiä tuolloiseen ehdotukseen sisältyneitä säännöksiä sijaintitietojen hävittämisestä (PeVL 36/2002 vp, s. 5/II). Poliisilain 34 § aineiston käsittelystä näyttäisi jäävän tässä suhteessa puutteelliseksi, koska siinä mainitaan vain lain 30 ja 31 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä suoritettaessa kootut tiedot. Sääntelyä on tältä osin tärkeää täydentää.

Toimenpiteistä päättäminen

Perusoikeuksien kannalta on tärkeää, että telekuuntelusta, tekevalvonnasta, tiedon hankkimisesta matkaviestimien sijainnista sekä teknisestä tarkkailusta 32 b §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa päättää pääsäännön mukaan tuomioistuin. Asian käsittelyssä noudatetaan soveltuvin osin pykälän 3 momentissa mainittuja pakkokeinolain säännöksiä. Tarkoitus ei kuitenkaan liene laajentaa julkisesta asiamiehestä annettujen pakkokeinolain 5 a luvun 6 a §:n säännösten soveltamista poliisilakiin perustuvien telepakkoasioiden käsittelyyn. Vaikka tämä ehkä onkin viittaussäännöksessä käytetystä ilmaisusta ("soveltuvin osin") pääteltävissä, on sääntelyä tältä osin paikallaan täsmentää.

Päällystöön kuuluva poliisimies voi lakiehdotuksen 32 c §:n 1 momentissa tarkoitettussa kiiretilanteessa päättää myös telekuuntelusta siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut lupasian. Lupaa on haettava heti, kun se on mahdollista, ja viimeistään 24 tunnin kuluttua toimenpiteen aloittamisesta. Lupaa on mahdollista hakea myös puhelimitse.

Kun telekuuntelumahdollisuus sisällytettiin pakkokeinolakiin, perustuslakivaliokunta piti oleellisena oikeusturvaseikkana sitä, että kuunteluvaltuuden edellytyksenä on aina riippumattoman tuomioistuimen yksittäistapauksessa konkreettisen rikosepäilyn johdosta antama lupa (PeVL 8/1994 vp, s. 2/II). Käsiteltävänä olevan esityksen perusteluista ilmenee, että poliisi voi uuden säännöksen nojalla suorittaa telekuuntelua ja lopettaa kuuntelun ennen tuomioistuimen luparatkaisua. Tällöin telekuuntelun edellytyk-

set eivät tule lainkaan tuomioistuimen arvioitaviksi. Tämä ei perustuslakivaliokunnan tuoreen kannan mukaan ole sopusoinnussa perustuslain 10 §:n luottamuksellisen viestin salaisuutta turvaavien säännösten kanssa, vaan telekuuntelun tulee aina olla sidottu tuomioistuimen lupaan (PeVL 36/2002 vp, s. 7/I). Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä siten on, että lakiehdotuksen 32 c §:n 1 momentista poistetaan maininta telekuuntelusta.

Muita seikkoja

Toimenpiteen siirtäminen. Tiedonhankintatoimenpiteitä suorittava poliisimies saa 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin perusteella lykätä tekeillä olevaan rikokseen puuttumisen, jos se on välttämätöntä tiedonhankintatoiminnan paljastumisen estämiseksi tai toiminnan tavoitteen turvaamiseksi.

Esityksen perusteluista ilmenevä tarkoitus on, että poliisi voi säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa olla puuttumatta tiedonhankintatoiminnan kohteena olevaa rikosta vähäisempiin tekeillä oleviin rikoksiin. Tämä on poliisitoiminnan yleisiä periaatteita ja tärkeysjärjestystä koskevien poliisilain 2 §:n säännösten näkökulmasta sinänsä perusteltua. Valiokunta pitää perusoikeussyistä kuitenkin tärkeänä, että vakavimmat yksilöön kohdistuvat rikokset rajataan säännöksessä toimenpiteen siirtomahdollisuuden ulkopuolelle.

Poliisimiehen käyttäytyminen. Poliisimiehen on 1. lakiehdotuksen 9 c §:n mukaan käyttäydyttävä virassa ja yksityiselämässä siten, ettei hän ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon.

Ehdotuksen taustalla ovat poliisin toiminnan luotettavuuteen kohdistuvat erityiset vaatimukset samoin kuin poliisin vapaa-aikaan ulottuvat toimivaltuudet ja -velvollisuudet poliisilain 9 §:n perusteella. Poliisimiehen yksityiselämään ulottuvalle sääntelylle on siten hyväksyttävät ja painavat perusteet, eikä ehdotus muodostu muutenkaan perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Poliisimiehen sivutehtävät. Poliisimies ei 1. lakiehdotuksen 9 d §:n 2 momentin takia saa hoitaa tehtävää, johon liittyvät oikeudet ja velvollisuudet saattavat joutua ristiriitaan poliisilain mukaisten tehtävien kanssa. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityselämän suojan näkökulmasta ja perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta siltä osin kuin momentissa turvataan jokaisen oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Tarkoitus perustelujen mukaan on kieltää poliisimiestä toimimasta esimerkiksi yleisötilaisuuden turvallisuuspäällikkönä ja muissa vastaavissa poliisin tehtäviä sivuavissa tehtävissä. Kiellettyä olisi myös poliisin toimialaan liittyvä jatkuva tai toistuva liiketoiminnan luonteinen konsultointi ja kouluttaminen. Ehdotetulle sääntelylle on poliisin tehtävien ja toimivaltuuksien erityisluonteeseen ja -laajuuteen liittyvät hyväksyttävät perusteet (PeVL 12/2002 vp, s. 5/II). Näiden seikkojen painavuus huomioon ottaen ehdotus ei valiokunnan mielestä loukkaa oikeasuhtaisuuden vaatimuksia. Sääntelyn täsmällisyyden näkökulmasta on kuitenkin paikallaan esimerkinomaisesti yksilöidä säännöksessä joitakin kiellon piiriin esityksen perustelujen mukaan kuuluvia tehtäviä ja täydentää säännöstä tällaisiin tehtäviin viittaavalla vastaavuusmainingalla.

Paikalta poistaminen. Henkilö saadaan poistaa paikalta sillä 1. lakiehdotuksen 20 §:n 2 momenttiin lisättäväksi ehdotetulla uudella edellytyksellä, että hänen uhkauksistaan tai muusta käyttäytymisestään ja aiemmasta käyttäytymisestään vastaavassa tilanteessa voidaan päätellä hänen todennäköisesti aiheuttavan huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvatus liikkumisvapauden kannalta samoin kuin perustuslain 7 §:ssä suojattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden näkökulmasta. Paikalta poistamisen kynnys näyttää muodostuvan ehdotuksessa käytetyn verraten väljän ilmaisun ("voidaan pää-

tellä... todennäköisesti aiheuttavan...") takia matalaksi (vrt. PeVL 36/2002 vp, s. 2—3). Samaa ilmaisua kuitenkin käytetään poliisilain voimassa olevassa 20 §:n 1 momentissa ja sillä voidaan siten olettaa olevan käytännön soveltamistilanteissa vakiintunut merkitys. Lisäksi kynnystä nostaa se, että arvion on 20 §:n 2 momentin sanamuodon mukaan aina perustuttava henkilön sen hetkisten uhkausten ja muun käyttäytymisen lisäksi hänen aiempaan käyttäytymiseensä vastaavassa tilanteessa. Näistä seikoista huolimatta on tällaisessa henkilön mahdollisten toimien ennakointiin perustuvassa sääntelyssä aiheellista pyrkiä ehdotettua konkreettisempaan ja objektiivisiin perusteisiin tehtävää harkintaa viittaavaan sanamuotoon (esimerkiksi: "...käyttäytymisen perusteella on todennäköistä...").

Valiokunta huomauttaa, että paikalta poistettua henkilöä ei voida pykälän voimassa olevan 3 momentin perusteella pitää säilössä, ellei ole todennäköistä, että hän syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen taikka aiheuttaa häiriötä tai vaaraa.

Turvallisuustarkastus. Poliisimiehellä on 1. lakiehdotuksen 22 §:n 3 momenttiin lisättäväksi ehdotetun säännöksen perusteella oikeus tarkastaa momentissa tarkoitettuun tilaisuuteen saapuva tai sen välittömässä läheisyydessä oleskeleva henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voidaan haitata järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tilaisuudessa. Voimassa oleva 3 momentti koskee esineitä ja aineita, joilla voidaan aiheuttaa vaaraa tilaisuuteen osallistuvien turvallisuudelle.

Turvallisuustarkastus merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojattuun henkilökohtaisen koskemattomuuteen. Tähän oikeuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Sääntely sivuaa myös perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa, sillä vaaraa tai haittaa aiheuttavat esineet ja aineet on 22 §:n 4 momentin perusteella otettava tarvittaessa tarkastettavalta pois.

Ehdotettu säännös on huomattavan väljä ja sellaisena tuo sääntelyn piiriin henkilöiden hallussa pitämiä hyvin monenlaisia esineitä — sellaisiakin, joilla ei ole merkitystä tilaisuuteen osallistuvien turvallisuuden vaarantumisen kannalta. Sääntelyllä suojattavana intressinä näytetäisikin olevan tilaisuuteen osallistuvien oikeuksien suojaamisen sijasta poliisin näkökulmasta tarpeellisiksi arvioitavat toimenpiteet järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Näin yleinen intressi lisää sääntelyn väljyyttä etenkin, kun tarkastuksen ja pois ottamisen kohteina olevien esineiden ja aineiden ei edellytetä estävän järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tai aiheuttavan sille vaaraa. Riittävää ehdotettujen säännösten perusteella on, että esineillä tai aineilla voidaan aiheuttaa ylläpitotoimenpiteille — vähäistäkin — haittaa. Yleiset ja joustavat ilmaisut säännöksissä eivät ole omiaan torjumaan mahdollisuutta käyttää toimivaltuuksia mielivaltaisesti. Kuvaavaa on, että esityksen perusteluisa todetaan — perustuslakivaliokunnan tuore kannanotto sivuuttaen (PeVL 26/2004 vp, s. 3) — sääntelyn oikeuttavan poliisin ottamaan pois myös henkilön hallussa mahdollisesti olevat naamioitumisvälineet.

Ehdotus muodostuu edellä esitetyn perusteella kaiken kaikkiaan hyvin ongelmalliseksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä siksi on, että poliisilain 22 §:n 3 ja 4 momenttiin lisättäväksi ehdotetut säännökset poistetaan lakiehdotuksesta tai ne tarkistetaan perusoikeusjärjestelmän vaatimuksia vastaaviksi.

Turvatarkastus. Poliisilakiin lisättäväksi ehdotetut 22 b—22 f § mahdollisuudesta järjestää turvatarkastuksia poliisilaitoksissa ja muissa poliisin toimitiloissa vastaavat perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 2/1999 vp) säädettyä lakia turvatarkastuksista tuomioistuimissa. Tarkoitus on, että vain poliisimiehellä ja poliisin palveluksessa olevalla virkamiehellä on oikeus käyttää voimakeinoja tarkastuksesta kieltäytyvän henkilön poistamiseksi poliisin toimitiloista. Tämä rajaus ei lakiehdotuksen

22 e §:n 1 momentissa käytetyn sanonnan ("muu kuin... eivät") takia kuitenkin aivan selvästi ilmene laista. Momentin kirjoitusasua on aiheellista tarkistaa.

Tiedonhankinnan paljastumisen estäminen. Poliisi voi 1. lakiehdotuksen 33 a §:n 1 momentin perusteella käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja, tehdä ja käyttää harhauttavia ja peiteltyjä rekisterimerkintöjä sekä valmistaa ja käyttää vääriä asiakirjoja. Edellytyksenä on, että toimet ovat välttämättömiä tarkkailun, teknisen tarkkailun, valeoston, peitetoiminnan tai tietolähde-toiminnan paljastumisen estämiseksi.

Ehdotus laajentaa jonkin verran poliisin mahdollisuutta suojata tiedonhankintatoimintaansa säännöksessä tarkoitetuilla harhautus- ja peiteltytoimenpiteillä. Tällaisia suojaamiskeinoja voidaan nykyisin käyttää vain peitetoiminnassa. Tämä käsite on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 5/1999 vp, s. 4—6) säädettyssä poliisilain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tosin määritelty käsiteltävänä olevaa ehdotusta laveammin siinä mielessä, että se kattaa soluttautumisen lisäksi myös muun sellaisen tiedonhankinnan, jossa käytetään peiteltyjä tai harhauttavia tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka valmistetaan tai käytetään vääriä asiakirjoja.

Ehdotetun sääntelyn tarkoitus on mahdollistaa poliisin sinänsä lainmukaisten tiedonhankintakeinojen tehokas käyttö pyrkimällä estämään niiden käytön paljastuminen. Viime kädessä sääntelyllä suojataan tiedonhankintatoimiin osallistuvien virkamiesten henkilökohtaista turvallisuutta. Sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta on olennaista, että valtuutta on säännöksen perusteella mahdollista käyttää ainoastaan, jos se on tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi välttämätöntä. Valtuus on rajattu säännöksessä mainittuihin tiedonhankinnan muotoihin. Oikeusturvan kannalta on merkityksellistä, että suojaustoimista on 33 a §:n 5 momentin mukaan laadittava selvitys sisäasiainministeriölle, joka antaa asiasta vuosittain kertomuksen eduskunnan oikeusasiamiehelle. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintova-

liokunnan on kuitenkin aiheellista harkita, tulisi-ko ministeriön antaa tässä vaiheessa kertomus useammin, esimerkiksi kaksi kertaa vuodessa.

Lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Myöskään lakiehdotuksen 33 b § rekisterimerkinnän oikaisuista ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Tietojen saaminen yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä. Poliisilla on 1. lakiehdotuksen 36 §:n 2 momentin perusteella oikeus saada teleliittymän yhteystiedot samoin kuin teleliittymän, -päätelaitteen ja -osoitteen yksilöivät tiedot paitsi, kuten nykyisinkin, teleyritykseltä ja yhteisötilaajalta myös Viestintäviraston hyväksymällä teknisellä laitteella. Edellytyksenä on, että tietoja yksittäistapauksessa tarvitaan poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Poliisilla on vastaava oikeus saada postitoimintaa harjoittavalta yhteisöltä jakeluosoitetietoja.

Säännös poliisin oikeudesta saada poliisitehtävän suorittamisessa tarvittavia osoite- ja muita vastaavia yhteys- ja yksilöintitietoja ei sinänsä ole lakiehdotuksen käsitteilyjärjestykseen vaikuttava seikka. Ongelmallista kuitenkin on, että ehdotuksessa on kysymys sellaisesta teknisestä laitteesta, jolla voidaan esityksen perustelujen mukaan lisäksi siepata viestiliikennettä muutenkin, purkaa salauksia, kuunnella viestien sisältöä ja saada viestiyhteyksien tunnistamistietoja. Tarkoitus on teknisin ja valvonnallisin keinoin varmistua siitä, että laitetta käytetään vain yhteys- ja yksilöintitietojen hankkimiseen. Tällaisista perustuslain 10 §:ssä turvatus luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaamisen kannalta olennaisista seikoista on valiokunnan mielestä välttämätöntä säätää laissa riittävän täsmällisesti esimerkiksi rajaamalla poliisin oikeus koskemaan ainoastaan sellaista laitetta, jota on teknisesti mahdollista käyttää siten, että vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen yhteys- ja yksilöintitiedot tulevat hankituiksi. Tämä on edelly-

tys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Vapaaehtoistoiminta. Poliisi voi 1. lakiehdotuksen 45 a §:n 1 momentin perusteella käyttää vapaaehtoisjärjestöjä etsintä- ja pelastustehtävissä sekä muissa sellaisissa avustustehtävissä, joihin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Esityksen perusteluista ilmenevä tarkoitus on, että poliisi voi pyytää vapaaehtoisjärjestöjä toimimaan poliisin apuna säännöksessä mainituissa tehtävissä. Tällainen poliisin tilapäisluonteista avustamista koskeva sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 124 §:n kannalta (PeVL 24/2001 vp, s. 4). Säännöstä on kuitenkin syytä täydentää nimenomaisella maininnalla vapaaehtoisjärjestöjen poliisia avustavasta asemasta. Lisäksi säännöksessä käytetty avustustehtävän käsite on epäselvä. Hallintovaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä tehdä ainakin perustelujen tasolla selkoa, kenelle taikka mille viranomaiselle tai hallinnonalalle kuuluvasta avustustehtävästä säännöksessä on kysymys. Asianmukaisinta kuitenkin on selkeyttää säännöstä tältäkin osin (vrt. pelastuslain 9 § ja meripelastuslain 6 §).

Rikosanalyysirekisteri. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että 5. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaiseen tilapäiseen rekisteriin merkittyjen tietojen säilytysaika on lain voimassa olevan 26 §:n 1 momentin 2 kohdan pääsäännön perusteella 10 vuotta. Tietojen säilytysaika tilapäiseksi tarkoitettussa rekisterissä on valiokunnan mielestä aiheellista säätää tätä lyhyemmäksi etenkin, kun otetaan huomioon, että rekisteriin merkityjä tietoja voidaan mainitussa 26 §:ssä säädetyillä edellytyksillä säilyttää pääsäännön mukaisen määräajan päättymisen jälkeenkin.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valio-

kunnan sen 32 c §:n 1 momentista, 22 §:n 3 ja 4 momentista ja 36 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 14 päivänä huhtikuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
jäsen. Leena Harkimo /kok
Roger Jansson /r
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd

Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.